

Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u sektoru odbrane:

Zbornik najboljih praksi



SADRŽAJ

Deo I Uvod	1
Poglavlje 1 Prokletstvo korupcije.....	3
Poglavlje 2 Strateški pristup izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane	13
Poglavlje 3 Savez NATO i evolucija inicijative za izgradnju integriteta.....	22
Poglavlje 4 Nacionalni pristupi podršci izgradnje integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane.....	31
Deo II Rizici i izvori korupcije u sektoru odbrane	41
Poglavlje 5 Kadrovske politike.....	43
Poglavlje 6 Budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane	57
Poglavlje 7 Nabavke u sektoru odbrane.....	72
Poglavlje 8 Ofset aranžmani	86
Poglavlje 9 Mogućnosti i rizici prilikom angažovanja spoljnih resursa, privatizacije i sklapanja javno-privatnih partnerstava u sektoru odbrane	99
Poglavlje 10 Korišćenje viškova opreme i infrastrukture	112
Poglavlje 11 Uključivanje osoblja i imovine sektora odbrane u privredne aktivnosti	124
Poglavlje 12 Očuvanje integriteta u vojnim operacijama	135
Poglavlje 13 Borba protiv korupcije u sektoru odbrane u zemljama sa nerešenim teritorijalnim sporovima ili sa zamrznutim sukobima	148
Deo III Izgradnja integriteta i smanjenje mogućnosti za korupciju u institucijama sektora odbrane	161
Poglavlje 14 Značaj izgradnje integriteta.....	163
Poglavlje 15 Zakonski okviri	170
Poglavlje 16 Ljudski faktor.....	191
Poglavlje 17 Uloga vlade.....	203
Poglavlje 18 Uloga parlamenta i revizorskih institucija.....	220
Poglavlje 19 Uloga ombudsmana.....	232
Poglavlje 20 Namenska industrija kao saveznik u smanjenju korupcije.....	248
Poglavlje 21 Uloga civilnog društva i medija	259

Poglavlje 22	Uloga međunarodnih organizacija	279
Deo IV	Sprovođenje programa izgradnje integriteta	295
Poglavlje 23	Kako doći do promena	297
Poglavlje 24	Svest o kulturnim razlikama pri sprovođenju programa izgradnje integriteta.....	310
Prilog 1:	Odabrana literatura.....	321
Prilog 2:	Međunarodni program TI za odbranu i bezbednost.....	325
Prilog 3:	Skraćenice	327

Poglavlje 9

Mogućnosti i rizici prilikom angažovanja spoljnih resursa, privatizacije i sklapanja javno-privatnih partnerstava u sektoru odbrane

Uvod

Iste pouke kojima se smanjuje korupcija tokom standardnih javnih nabavki u sektoru odbrane mogu se u velikoj meri primeniti i na netradicionalne ugovorne aranžmane, kao što su angažovanje spoljnih resursa („testiranje tržišta” i nabavke na slobodnom tržištu), privatizacija i sklapanje javno-privatnih partnerstava (JPP). Pri tom, najvažnija pouka jeste postojanje održive konkurencije i nezavisnog nadzora. Njihovom primenom, kao i primenom mehanizama za ostvarenje integriteta, transparentnosti i odgovornosti specifičnih za svaku zemlju, moguće je smanjiti korupciju i povećati očekivanu cenu učestvovanja u korupciji, koju će morati da plate oportunistički nastrojani zvaničnici.¹

Savremena ministarstva odbrane žele da postignu:

- efektivnost – proizvesti najbolje moguće odbrambene snage koje će zadovoljiti potrebe nacionalne i kolektivne bezbednosti i
- efikasnost – najbolje iskoristiti ograničena budžetska sredstva.

S obzirom na trenutnu situaciju sa budžetima, potrebno je preispitati način poslovanja sektora odbrane. U saradnji sa privatnim sektorom pronađeno je rešenje za pojednostavljivanje upravljanja kako bi ono postalo efikasnije i efektivnije.

Države članice NATO i njihovi partneri sve se više oslanjaju na privatni sektor, i to:

1. da bi obezbedili nabavku oružja i pratećih usluga (angažovanje spoljnih resursa);
2. da bi povećali prihod prodajom viška imovine i pratećih objekata koji više nisu u upotrebi (privatizacija), posebno onda kada je budžet vrlo ograničen
3. da bi podsticali ulaganja privatnog sektora u projekte odbrane i u operacije u sektoru odbrane (javno-privatna partnerstva).

¹ Djankov, Simeon and Peter Murrell. „Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey.” *Journal of Economic Literature* 40: 3, September 2002: 739–792.

Antrfile 9.1. Mogućnosti izbora spoljnih resursa

Angažovanje spoljnih resursa (outsourcing): Za obavljanje određenih organizacionih aktivnosti sklapa se ugovor sa isporučiocima roba i usluga ili dobavljačima koji su za te aktivnosti specijalizovani (obično putem javnog konkursa).

Nabavke na slobodnom tržištu: Postojeći državni i privatni pružaoci usluga nadmeću se (ova vrsta nabavki poznata je i kao javno-privatno nadmetanje ili „testiranje tržišta”).

Privatizacija: Postojeća oprema, prateći objekti i zaposleni u državnom sektoru prelaze – putem konkursa ili bez njega – u privatni sektor.

Javno-privatna partnerstvo (JPP): Poslovna saradnja između partnera iz javnog i privatnog sektora, zasnovana na stručnosti obe strane, koja odgovarajućom raspodelom resursa, rizika i nagrađivanja najbolje ispunjava jasno definisane javne potrebe. U ovom obliku partnerstva ulažu se naponi kako bi se najbolje moguće iskoristilo ono što i javni i privatni sektor imaju. To se postiže javnim konkursima ili skalpanjem ugovora sa samo jednim ponuđačem. Privatna finansijska inicijativa predstavlja jedan oblik javno-privatnog partnerstva. Prilikom privatnog finansiranja, javne radove ne finansira država, nego privatni sektor, u zamenu za akcionarski udeo ili za kupovinu koju garantuje država.

Državno preduzetništvo (franšiza): Jedna državna agencija specijalizuje se za određenu vrstu posla ili za pružanje usluge, koje potom, javnim konkursima ili bez njih, pruža drugim državnim agencijama, pa čak i privatnom sektoru.

Izvori: Gansler, Jacques S. and Roger C. Lipitz. *Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider*, New Ways to Manage Series. Arlington, VA: IBM Endowment for the Business of Government, 2003: 10. <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Gansler_Report.pdf>; The Canadian Council for Public-Private Partnerships, www.pppcouncil.ca.

I pored toga što se angažovanjem spoljnih resursa, privatizacijom i sklapanjem javno-privatnih partnerstava mogu značajno poboljšati efektivnost i efikasnost odbrambenih snaga, ove vrste nabavki imaju i negativnu stranu – korupciju. Da bi se ovim vrstama nabavki postigli željeni rezultati, potrebno je uspostaviti ravnotežu između veštog i etičkog upravljanja, te između postojanja snažnih institucija (konkurencija na tržištu, jasna pravila i propisi, sposoban pravni/sudski sistem) i uspešnog nadzora (sposobnost merenja i praćenja učinka). Time bi se sprečila pojava korupcije, bez posledica po efikasnost i efektivnost.

Kombinovanjem osnovnog integriteta i dobrih institucija postižu se najbolji rezultati prilikom angažovanja spoljnih resursa i saradnika, privatizacije i sklapanja JPP-a.

Svaka država članica NATO ili partnerska zemlja trebalo bi da pronađe najbolju kombinaciju inicijativa kako bi, u saradnji sa drugim državama članicama ili partnerskim zemljama, ojačala integritet, poboljšala transparentnost i povećala odgovornost. Time se smanjuje rizik od pojave korupcije prilikom angažovanja spoljnih resursa, privatizacije i sklapanja JPP-a. Usklađene inicijative za borbu protiv korupcije – kao što su, na primer, „Sporazumi o integritetu sektora odbrane” koje je pokrenula organizacija „Transparensi internešnal” (videti poglavlja 7 i 17) – podstiču ključne aktere da se više uključe u ovakve akcije, čime se povećavaju efektivnost i efikasnost sprovođenja obaveza vezanih za nacionalnu i kolektivnu bezbednost.

Rizici od pojave korupcije prilikom odlučivanja o tome da li treba „napraviti ili nabaviti”

Svako ministarstvo odbrane (MO) treba da odluči da li da „napravi ili da nabavi” opremu, infrastrukturu, neophodne proizvode ili prateće službe. Postavlja se pitanje da li MO treba više da se uključi u poslovanje vezano za odbranu (napraviti) ili treba većinu tih poslova da prepusti privatnom sektoru (nabaviti).

Da bi se razrešilo pitanje da li treba „napraviti ili nabaviti”, neophodno je preduzeti dva ključna koraka: analizirati „efektivnost” i „efikasnost”. Primer analize efektivnosti jeste „Četvorogodišnja analiza odbrane (QDR)”, koja se sprovodi u SAD, ili rad Komisije za program preseljenja i zatvaranja vojnih baza SAD (BRAC), koju je osnovala Vlada SAD. Analizom efektivnosti procenjuju se veličina i sastav infrastrukture u sektoru odbrane, kao i pratećih aktivnosti u zavisnosti od postojeće ili potencijalne pretnje, a u saradnji sa državama članicama Saveza i njihovim partnerima. Ispitivanje mogućnosti za smanjenje troškova i/ili povećanje učinka predstavlja cilj analize efikasnosti, pri čemu se utvrđuju i sposobnosti, odnosno struktura odbrambenih snaga.

Analizom efektivnosti utvrđuju se sredstva i delatnosti koji su „neophodni” i sredstva i delatnosti koji to nisu. Nepotrebne infrastrukture i aktivnosti postaju kandidati za ukidanje ili za privatizaciju. Neophodna sredstva i aktivnosti mogu se dalje podeliti na „državne” i na pretežno „komercijalne”.

Antrfile 9.2. Vojna „infrastruktura” i mogućnosti za angažovanje saradnika

U vojnu infrastrukturu spadaju:

- nabavke
- centralna logistika
- zaposleni
- komunikacije
- upravljanje oružanim snagama
- postrojenja
- zdravstvena služba
- naučni rad i tehnologija
- obrazovanje i obuka.

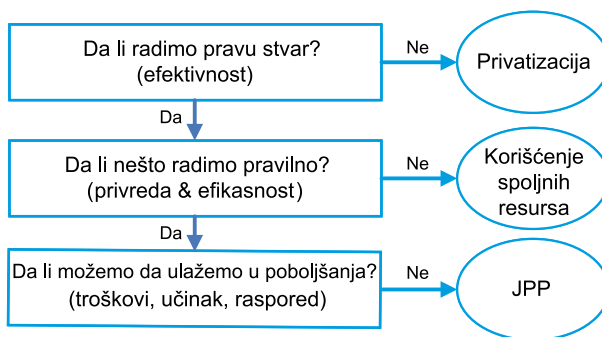
Vojske širom sveta koriste sve tri vrste nabavki koje smo naveli. Na primer:

- angažovanje spoljnih resursa (*outsourcing*) koristi se prilikom pružanja logističkih usluga;
- javno-privatna partnerstva sklapaju se prilikom rešavanja pitanja koja se odnose na smeštaj vojske (postrojenja) i
- privatizacija se često koristi prilikom pružanja mnogobrojnih zdravstvenih usluga.

U cirkularu A-76 Kancelarije za upravljanje i budžet pri Vladi SAD stoji da se pod „suštinskom državnom delatnošću” podrazumeva:

(...) delatnost koja je tako tesno povezana sa javnim interesom i koju moraju obavljati isključivo državni službenici. Obavljanje takve delatnosti zahteva da država i vlada mogu da primene određena diskreciona ovlašćenja.²

Može se lako desiti da se za komercijalnu infrastrukturu i prateće delatnosti angažuju spoljni resursi testiranjem tržišta ili nabavkama na slobodnom tržištu. U međuvremenu, javno-privatna partnerstva, u situacijama kada je ulaganje u sektor odbrane smanjeno zbog ograničenog budžeta, omogućavaju državi da koristi infrastrukturu, tehnologiju i znanja koja su u privatnom vlasništvu, kao i privatne investicione fondove, kako bi poboljšala delatnosti kojima se inače bavi ili svoje komercijalne delatnosti (videti sliku 9.1). Izraz privatna finansijska inicijativa (PFI) koristi se u Velikoj Britaniji.



Slika 9.1: Mapa odlučivanja u sektoru odbrane

Prilikom procene efikasnosti država mora da koristi interna merila kako bi sopstvene troškove uporedila sa troškovima korišćenja privrednih usluga i sredstava. To od države zahteva da uvede neki oblik obračuna troškova koji se zasniva na njenim aktivnostima kako bi utvrdila ukupne troškove obavljanja neke javne funkcije. U ukupne troškove moraju biti uključeni svi indirektni troškovi obavljanja određene javne funkcije, kao i mnogi troškovi koji se trenutno ne povezuju sa tom funkcijom – finansije, pravna podrška, rukovođenje zaposlenima itd.³ Kada se, međutim, proračunavaju troškovi angažovanja spoljnih resursa i sklapanja javno-privatnih partnerstava, u obzir treba, pored troškova nabavke ugovorenih proizvoda i usluga, uzeti i to koliko će državu koštati sastavljanje, praćenje sprovođenja i upravljanje ugovorom, kao i rizik

² Daniels, Mitchell E. Jr. *Circular A-76 Revised*. Washington, DC: US Office of Management and Budget, 29. 5. 2003. <www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_rev2003.pdf>.

³ Gansler and Lipitz. *Moving Toward Market-Based Government*, 2003: 11.

od povećanja troškova, do kog može doći kasnije, kada se država bude još više oslanjala na pružaoca usluga sa kojim je sklopila ugovor. Pored toga, u početnoj fazi analize efikasnosti pažnju treba obratiti i na mogući rizik od pojave korupcije, jer bi ona mogla značajno da poveća troškove poslovne transakcije i naruši poverenje javnosti u angažovanje spoljnih resursa, privatizaciju i sklapanje JPP-a.⁴

Anrfile 9.3. Prednosti angažovanja spoljnih saradnika na javno-privatnim konkursima

„Testiranje tržišta” Ministarstva odbrane Velike Britanije:

- U fiskalnom periodu od 1987. do 1992. godine MO je učestvovalo na tenderima za obavljanje 246 aktivnosti i godišnje uštedelo u proseku 24%.

Kancelarija za upravljanje i budžet Vlade SAD (OMB) objavila je 1966. godine cirkular A-76 „Obavljanje privrednih delatnosti”, u kome su navedena pravila za dobijanje komercijalnih poslova. Kancelarija je 1979. godine objavila i postupak za upoređivanje troškova A-76, kojim se utvrđuje da li privrednim delatnostima treba da se bavi Vlada, neka druga federalna agencija ili privatni sektor. Postupak A-76 treba, utvrđivanjem najjeftinijeg metoda za obezbeđivanje usluga koje su dostupne na komercijalnom tržištu, da obezbedi pravično sprovođenje javno-privatnih konkursa.

U fiskalnom periodu od 1979. do 1996. godine Vojska SAD obavila je 486 uporednih analiza troškova. Službe u sklopu vojske dobile su posao na 240, a spoljna preduzeća na 228 konkursa. Ukupna ušteda iznosila je približno 28% troškova pre otvaranja tendera, čime su SAD uštedele 4 milijarde dolara.

U fiskalnom periodu od 1978. do 1992. godine Ministarstvo odbrane SAD organizovalo je 2.000 tendera, sa prosečnom uštedom od 30%.

Danas studija A-76 od vladinih agencija zahteva da podnesu Izjavu o obavljanju poslova, u kojoj treba da navedu vrstu posla koji će biti obavljan; da interno procene troškove na osnovu najefikasnije organizacije za obavljanje određenog posla; da prikupe ponude privatnog sektora za obavljanje tog posla i da uporede svoju procenu sa najnižom ili najpovoljnijom ponudom privatnog sektora. Država dodeljuje posao privatnoj firmi ukoliko je ponuda firme niža od ponude vladine agencije ili ukoliko je za 10 procenata niža od direktnih troškova zaposlenih, odnosno ukoliko u periodu obavljanja donosi uštedu od 10 miliona dolara. Za upoređivanje troškova propisan je period od 24 meseca za dodelu jednog posla i 48 meseci za dodelu većeg broja različitih poslova.

Prema procenama OMB-a, do kraja devedesetih godina prošlog veka trebalo je da se uštedi približno 9,2 milijarde dolara na operativnim troškovima Ministarstva odbrane između 1997. i 2005. godine, kao i 2,8 milijardi dolara na godišnjem nivou posle 2005. godine.

Izvor: Gansler and Lipitz. *Moving Toward Market-based Government*. 2003.

⁴ Melese, Francois and Franck, Raymond; Angelis, Diana; Dillard John. „Applying Insights from Transaction Cost Economics to Improve Cost Estimates for Public Sector Purchases: The Case of U.S. Military Acquisition.” *International Public Management Journal* 10: 4, October 2007: 357–385.

Antrfile 9.4. Odabrani primeri angažovanja spoljnih resursa, privatizacije i sklapanja javno-privatnih partnerstava

Organizacija za vojnu imovinu (DEO) rukovodi imovinom i zemljištem, koje koriste australijske odbrambene snage. Organizacija upravlja ovim sredstvima, pridržavajući se poslovnih principa, i na taj način treba da poveća prihode države. Vojska je zakupac, a mnoge zgrade i veći deo zemljišta su prodati ili iznajmljeni. Privatizacijom objekata i prodajom nekorišćene ili nedovoljno korišćene imovine povećavaju se prihodi.

Agencija za vojnu imovinu rukovodi objektima i zemljištem koje koriste odbrambene snage Poljske. Ona prodaje višak vojne imovine, počevši od vojne opreme, pa do vojnih baza koje se više ne koriste. Profit od prodaje ide direktno Ministarstvu odbrane Poljske, koje ga koristi za modernizovanje oružanih snaga.

Izvor: Bonn International Centre for Conversion (BICC). Conversion Survey 2001 — Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization. Germany: NOMOS, 2001.

Javno-privatni konkursi treba da budu tako organizovani da uzimaju u obzir potrebu državnih organa da posao bude kvalitetno, pouzdano i održivo obavljen, te da postoji mogućnost uštede. Takođe, u obzir mora biti uzet i rizik od pojave korupcije. Analizom efikasnosti mogu se podstaći inovacije i ulaganja. Ministarstvo odbrane uočilo je da se često, bez obzira na to da li je posao na konkursu dodeljen javnom ili privatnom sektoru, štedi oko 20 procenata, a ponekad i više od toga. To se može objasniti činjenicom da se pravilno sprovedenim konkursom promovira efikasnost, rizik od pojave korupcije svodi na najmanju moguću meru i unapređuje obavljanje delatnosti u sektoru odbrane.⁵

Rizik od pojave korupcije prilikom angažovanja spoljnih resursa, privatizacije i sklapanja javno-privatnih partnerstava

Prodajom (privatizacijom/ukidanjem) sredstava koja više nemaju namenu država može da se usredsredi na ključne delatnosti, te da smanji broj skupih subvencija i opterećenja poreskih obveznika. Stavljanje nepotrebnih vojnih sredstava i delatnosti na licitaciju privatnom sektoru omogućava sklapanje novih poslova. Na taj način se takođe mogu povećati prihodi države za dodatno finansiranje operacija u sektoru odbrane ili za smanjenje budžetskog deficita. Takođe, mogu se obavljati i vaučerske privatizacije kojima se podstiču rasprostranjenost vlasništva nad deonicama i preduzetničke inicijative za upravljanje imovinom i delatnostima koje donose korist deoničarima.

Sledeći ciljevi odnose se na angažovanje spoljnih resursa, privatizaciju i sklapanje javno-privatnih partnerstva:

⁵ Panel o privrednim delatnostima na temu „Kako poboljšati odlučivanje u državnom sektoru u vezi sa korišćenjem spoljnih resursa”. Vašington: Kancelarija državnog revizora, 2002.

- treba povećati efikasnost i smanjiti zaduživanje države (smanjenje troškova);
- treba povećati efektivnost (performanse);
- treba podstaći građane da postanu vlasnici akcija;
- treba ostvariti prihode od licitacija i iskoristiti ih za dokapitalizaciju sektora odbrane ili za smanjenje javnog duga i
- treba svu pažnju usmeriti na ključne aktivnosti.

Iako angažovanje spoljnih resursa, privatizacija i sklapanje JPP-a koje je transparentno i konkurentno donose mnoge koristi javnom sektoru, oni ipak nose i neke ozbiljne rizike.

Kada određena imovina, delatnost ili resursi (zemljište, radna snaga, kapital itd.) imaju vrednost za privatni sektor, on nastoji da ubedi javni sektor da mu je u interesu da angažuje spoljne resurse, odnosno da se odluči za privatizaciju ili sklopi javno-privatno partnerstvo. Oni koji žele da steknu dobit pokušaću legalno lobiranjem ili nezakonito podmićivanjem, odnosno činjenjem usluga, da utiču na političke aktore i birokratiju da vrednu imovinu i sredstva sektora odbrane proglase „nepotrebnim“, pa će ta imovina i sredstva privatizacijom preći u ruke privatnika. Pored toga, mogu biti iskorišćeni zakoniti i nezakoniti politički i birokratski uticaji kako bi se „kupili“ vredni spoljni resursi ili uspostavila javno-privatna partnerstva.

Veliki rizik, takođe, predstavlja još jedan faktor. Ministarstva odbrane često trpe pritisak javnosti i izložena su lobiranju (zakonitom ili nezakonitom). Država, gradovi, lokalne zajednice ili grupe koje zastupaju posebne poslovne interese često lobiraju (zakonito ili nezakonito) i pritiskaju ministarstva odbrane da privatizacijom, angažovanjem spoljnih resursa ili sklapanjem JPP-a, koji bi doveli do gubitka postojećih prihoda ili radnih mesta, obustave zatvaranje vojnih baza ili prenos vlasništva nad imovinom, čak i onda kada takva imovina ili delatnosti više nisu neophodni za očuvanje nacionalne bezbednosti.

U poslednjih nekoliko decenija Sjedinjene Američke Države relativno se uspešno bore sa ovim rizicima. Prilikom nekoliko nedavno sprovedenih evaluacija „efektivnosti“ infrastrukture i pratećih delatnosti u sektoru odbrane, SAD su formirale nezavisnu Komisiju za preseljenje i zatvaranje vojnih baza (BRAC) (za detaljan opis videti antrfile 9.5). Uvođenjem jedne ključne novine značajno je smanjena mogućnost legalnog lobiranja i nezakonitog uticanja na odlučivanje. Preporuke Komisije ne mogu se dopunjavati ili menjati. Kada se podnesu na uvid predsedniku države ili Kongresu, mogu samo da budu prihvaćene ili odbačene, i to u celosti.

Postoji nekoliko metoda za angažovanje spoljnih resursa, privatizaciju ili sklapanje JPP-a:

1. angažovanje bez konkursa ili direktna prodaja ili zajedničko ulaganje sa strateškim investitorom;
2. javno nadmetanje gde su ponude u zatvorenim kovertama ili elektronske licitacije, na kojima se imovina prodaje (ili se sklapa posao) onom ponuđaču koji je dao najvišu (ili najnižu) ponudu;

3. prilikom privatizacije primenjuju se: početna ponuda akcija na berzi (IPO), vaučerska podela akcija ili direktna prodaja javnosti, davanje vlasništva nad akcijama zaposlenima i/ili otkup firme od vlasnika, odnosno kombinacija nekoliko navedenih metoda.

Tokom primene bilo kog od ovih metoda može doći do korupcije.

Antfile 9.5. Izabrani vrednosni kriterijumi za preseljenje i zatvaranje vojnih baza SAD (BRAC)

Komisija za preseljenje i zatvaranje vojnih baza koristila je kriterijume koji su bili potpuno transparentni svim zainteresovanim stranama i široj javnosti. Na primer, Komisija je razmatrala:

- postojeće i buduće potrebe misije i uticaj ukupnih snaga Ministarstva odbrane na borbenu gotovost;
- raspoloživost i stanje terena, pratećih objekata i vazdušnog prostora za vojno vazduhoplovstvo na postojećim i budućim lokacijama;
- kapacitet postojeće i buduće lokacije za smeštaj kontingenata, mobilizaciju i ispunjavanje potreba ukupne odbrambene sile u budućnosti;
- pitanja vezana za troškove i ljudstvo itd.

Antrfile 9.6. Korupcija prilikom vaučerskih privatizacija

U nekim zemljama su nakon vaučerske privatizacije rukovodioci ili akcionari sa najvećim ulozima u firmama pokušali na različite načine da steknu kontrolu nad tim firmama. Jedan od načina za preuzimanje kontrole, koji je bio na štetu prvobitnih akcionara, bilo je tzv. „razvodnjavanje“ akcija (eng. *dilution*). Izdavane su nove akcije čija je vrednost umanjivala ukupni kapital. Razvodnjavanje ili smanjivanje vrednosti akcija uobičajeno je u mnogim zemljama. Na primer, do razvodnjavanja akcija dolazi svaki put kada firme svom rukovodstvu omoguće kupovinu budućih deonica po cenama koje su znatno niže od tržišnih.

Saveti za smanjenje rizika od pojave korupcije, koji su namenjeni zaposlenima u agencijama za privatizaciju i u akcionarskim fondovima:

- Treba obezbediti temeljnu i odgovarajuću obuku svih zaposlenih u agenciji za privatizaciju i akcionarskom fondu, i na početku i nakon toga, u redovnim intervalima. Takođe, treba efikasno kontrolisati njihov rad i adekvatno ih zaštititi od koruptivnih uticaja.
- Treba obezbediti da svi rukovodioci i zaposleni u agenciji za privatizaciju i akcionarskom fondu u redovnim interavalima javnosti podnose na uvid izveštaje o svojim prihodima, imovini i mogućem sukobu interesa.
- Treba obezbediti odgovarajući sistem plaćanja rukovodilaca i zaposlenih u agenciji za privatizaciju i akcionarskom fondu;
- Treba uspostaviti jasna pravila u vezi sa sukobom interesa, koja će važiti za zaposlene u obe ove institucije. Po svaku cenu treba izbegavati imenovanja zaposlenih, koja se ne zasnivaju na njihovim zaslugama (stručnost i iskustvo), već na političkim vezama;

- Treba od svih rukovodilaca i zaposlenih koji učestvuju u odlučivanju u vezi sa privatizacijom zahtevati da polože neku vrstu etičke zakletve („Neću prihvatiti niti tražiti mito za sebe i dobrovoljno ću otkriti bilo kakvu mogućnost sukoba interesa”).
- Treba obezbediti da prilikom privatizacije budu angažovani nezavisni spoljni stručnjaci koji će odlučivati o tehničkim aspektima, za koje ta institucija nema odgovarajući stručni kadar.
- Treba uvesti i održati odgovarajuća pravila o rotiranju funkcija (nijedan rukovodilac niti zaposleni ne treba da ostane na osetljivom položaju dovoljno dugo da može uspostaviti neprimerene kontakte ili odnos međuzavisnosti sa potencijalnim davaocima mita).
- Treba uvesti obavezu, i obezbediti da se ona primenjuje, da svi rukovodioci i zaposleni u ove dve institucije, kao i svi rukovodioci uključeni u privatizaciju, moraju da prijave nadležnim organima svaku sumnju ili informaciju o korupciji, bez obzira na to da li je reč o nekom rukovodiocu ili privatnom licu, kao i da obezbede odgovarajuću zaštitu uzbunjivačima.

U slučaju da privatizacijom upravljaju tehnička ministarstva, a ne agencija za privatizaciju, treba obezbediti da se sve navedene preporuke koje se odnose na agenciju za privatizaciju primenjuju *mutatis mutandis* na nadležne rukovodioce i zaposlene u tehničkom ministarstvu zaduženom za sprovođenje privatizacije.

Izvori: Wiehen, Michael H. *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide*. Germany: GTZ, 2004; Excerpts from Division 42 Sector Project: Development and Testing of Strategies and Instruments for the Prevention of Corruption, 20–25: <www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf>; Miller, Jeffrey. „Evaluation of Mass Privatization in Bulgaria.” William Davidson Institute Working Paper #814, March 2006.

Korupcija obično počinje tako što neko ponudi mito (nezakonito nudi novac da bi tako uticao na ishod određenog procesa, tj. podmićuje) ili lice koje obavlja javnu funkciju traži mito (traži da mu se plati za njegov/njen uticaj na ishod procesa, tj. iznudiuje novac). Rouz-Akerman (Rose-Ackerman) piše: „(...) firma može da plati da bi bila stavljena na spisak ponuđača koji ispunjavaju uslove nadmetanja ili da bi ograničila broj ponuđača. Ona, takođe, može da plati kako bi procenjena vrednost javne imovine koja se prodaje ili izdaje bila namerno umanjena, ili kako bi joj bila data prednost prilikom izbora ponuđača (...) firme koje potplaćuju ne očekuju samo da im bude dodeljen posao ili (...) da kupe imovinu koja je na licitaciji, već i da u budućnosti dobiju subvencije, monopol i zakonske olakšice.”⁶ Pored toga, što je rizik od pojave korupcije veći, to je teže privući direktna strana ulaganja i razviti novu tehnologiju. Broj ponuđača je manji, a rezultat javnih nadmetanja sve gori.

Korisno bi bilo, stoga, uspostaviti centralnu i nezavisnu instituciju za borbu protiv korupcije, koja bi nadgledala sprovođenje netradicionalnih oblika nabavki, uključujući u to i angažovanje spoljnih resursa, privatizaciju i sklapanje JPP-a. Takva institucija bi, uz snažnu podršku zakonodavne, izvršne i sudske grane vlasti, trebalo da bude sposobna da sprovodi istragu i da krivično goni aktere korupcije, gde god se ona pojavi.

⁶ Rose-Ackerman, Susan. *When is Corruption Harmful*. Washington, DC: World Bank, 1996.

Zaključci

Na pojavu korupcije ne utiču samo konkurentsko okruženje i metode angažovanja spoljnih resursa, privatizacije ili sklapanja JPP-a, već i integritet nosilaca javnih funkcija i podizvođača iz privatnog sektora, kao i transparentnost i odgovornost mehanizama upravljanja i institucija.

Antrfile 9.7. Načela tržišnog pristupa angažovanju spoljnih resursa, privatizaciji i sklapanju javno-privatnih partnerstava

Gansler i Lipic (Gansler and Lipitz 2003) formulisali su četiri načela tržišnog pristupa angažovanju spoljnih resursa, privatizaciji i sklapanju JPP-a:

1. ključ uspeha leži u prelasku sa tržišta u kome vlada monopol na tržište u kom postoji konkurencija;
2. cilj javnog nadmetanja treba da bude dobijanje „najbolje vrednosti“, a ne ostvarenje što veće uštede;
3. država ne treba, čak i kada angažuje spoljne resurse, da odustane od svojih upravljačkih dužnosti i odgovornosti;
4. postoji potreba da budu uspostavljene ključne mere za procenu učinka i za utvrđivanje troškova; sprovođenje treba da bude pod stalnom kontrolom i o njemu treba podnositi redovne izveštaje.

Izvor: Gansler and Lipitz. Moving Toward Market-based Government. 2003: 9–11.

Rizik od pojave korupcije može se značajno smanjiti primenom sporazuma o integritetu, koje je razvila organizacija „Transparensi internešnal“. „Sporazum o integritetu“ nalaže da svi učesnici transparentno sklapaju poslove i da njihov rad treba da prate i nadziru institucije građanskog društva.

Sporazumi o kodeksu još su stroži, jer se od nosilaca javnih funkcija i podizvođača iz privatnog sektora traži da obećaju da će se uzdržati od korupcije i, što je još bitnije, da će snositi odgovornost ukoliko dođe do kršenja kodeksa. Strane koje potpisuju sporazum unapred pristaju na određene sankcije ukoliko dođe do povrede sporazuma, kao što su raskid ugovora, gubitak garancija za učesnike na licitaciji, preuzimanje odgovornosti u slučaju nastale štete, te zabrana učestvovanja na budućim javnim nadmetanjima. Organizacije poput OECD-a, OEBS-a, EU i Svetske banke nude propise za suzbijanje korupcije, kojima se mogu osnažiti sporazumi o integritetu i uvesti jasna pravila o prijavljivanju imovine i prihoda političara, nosilaca javnih funkcija, te potencijalnog sukoba interesa.

Na kraju treba istaći da je za optimalnu iskorišćenost resursa u sektoru odbrane često potrebno angažovati spoljne saradnike, sprovesti privatizaciju ili sklopiti javno-privatno partnerstvo. Mnoge pouke koje su korisne za sprečavanje korupcije tokom standardnih javnih nabavki u sektoru odbrane primenljive su i na netradicionalne ugovorne aranžmane. U oba

slučaja treba omogućiti postojanje održive konkurencije, transparentnost javnih nabavki i postojanje nezavisnog nadzora. Njihovom primenom, kao i primenom mehanizama za ostvarenje integriteta, transparentnosti i odgovornosti specifičnih za svaku zemlju, moguće je smanjiti korupciju i povećati očekivanu cenu učestvovanja u korupciji, koju će morati da plate oportunistički nastrojani zvaničnici.

Antrfile 9.8. Kako izbeći korupciju prilikom privatizacije

Pokazatelji rizika od pojave korupcije:

- privatni sektor previše utiče na parlament/zakonodavna tela, a do toga dolazi i zbog nepostojanja odgovarajuće kampanje za finansiranje zakona i procedura;
- rad javne uprave nije dovoljno transparentan, kao ni odlučivanje;
- šira javnost (i civilno društvo) nema dovoljan pristup informacijama o programima, procesima i odlukama koje donosi vlada; nema prilika za vođenje javne diskusije o programima vlade i njenim odlukama, kao i mogućnosti za učestvovanje javnosti i civilnog društva u stvaranju strategije i politike privatizacije, zakona o privatizaciji i programa i institucija za njeno sprovođenje;
- Nepostojanje:
 - delotvornog sistema kontrole sprovođenja privatizacije (koju bi vršili parlament, državna uprava i/ili spoljašnje, nezavisne institucije);
 - sistema kontrole i odgovornosti političara i nosilaca javnih funkcija koji učestvuju u privatizaciji;
 - mogućnosti da javnost ili nosioci javnih funkcija anonimno ili uz garanciju tajnosti prijave sumnju na postojanje korupcije;
 - krivičnih, građanskih i disciplinskih postupaka protiv političara i nosilaca javnih funkcija koji su ranije bili umešani u slučajeve korupcije ili za koje se sumnja da učestvuju u korupciji;
 - delotvornih instrumenata i institucija za krivično gonjenje, kao i efikasne primene postojećih instrumenata za sankcionisanje kriminalnih radnji;
 - pravila kojima se reguliše obaveza prijavljivanja imovine i prihoda nosilaca javnih funkcija i političara koji učestvuju u odlučivanju o privatizaciji, kao i obaveza prijavljivanja mogućeg sukoba interesa;
 - nezavisnih medija, spremnih da bez straha objavljuju informacije o korupciji;
 - instrumenata i institucija korporativnog upravljanja i
 - sankcionisanja zvaničnika i političara koji, uprkos očiglednom sukobu interesa (ponekada čak i uprkos ranijim optužbama i/ili kaznama za vršenje koruptivnih radnji) i dalje obavljaju svoje funkcije.

Sistemi kontrole i revizije kojima se suzbija korupcija

Potrebno je uspostaviti i razviti efikasne sisteme kontrole i revizije (unutrašnja i spoljna revizija, parlamentarni nadzor itd.) svih odluka koje donose agencija za privatizaciju i akcionarski fond, uključujući u to i odluke o sprovođenju politika i o dodeli poslova jednom preduzeću bez konkursa:

- relevantne državne institucije koje vrše kontrolu i reviziju treba da budu nadležne za donošenje svih odluka u vezi sa privatizacijom, bez obzira na to da li ih donosi agencija za privatizaciju ili neko drugo telo;
- procene koje vrše institucije za reviziju i kontrolu treba da budu potpuno transparentne;
- prijavljivanje kršenja pravila ili neodgovarajućeg poštovanja pravila treba da bude propraćeno odgovarajućim merama, koje će dovesti do ispravljanja grešaka i do poboljšanja;
- civilno društvo koje je uključeno u privatizaciju treba da ima pristup nadgledanju i kontroli sve relevantne dokumentacije, uključujući u to i dokumenta koja se inače smatraju poverljivim, uz obavezu čuvanja poverljivosti dobijenih informacija, osim u slučajevima u kojima je ustanovljeno da je došlo do kršenja pravila, koje nije naknadno ispravljeno.

Potrebno je obezbediti i kontrolisati pravilno funkcionisanje revizorskih i kontrolnih institucija i instrumenata. Pored toga, treba obezbediti sprovođenje krivičnih, civilnih i disciplinskih sankcija protiv političara i nosilaca javnih funkcija koji su uhvaćeni u kršenju zakona i pravila, u šta spadaju i:

- izricanje disciplinskih mera, koje podrazumevaju i uklanjanje pojedinaca sa rukovodećih mesta i zabranu postavljenja na druge javne funkcije u budućnosti;
- konfiskovanje nezakonito stečene imovine;
- prihvatanje odgovornosti za načinjenu štetu i
- izricanje zatvorske i novčane kazne.

Izvor: Wiehen, Michael H. *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide*. Germany: GTZ, 2004. <www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf>.

Preporuke:

- U sektoru odbrane treba formulisati i uspostaviti jasne i transparentne smernice, politike, budžet, procese odlučivanja i sisteme merenja učinka.
- Potrebno je redovno procenjivati efikasnost sektora odbrane u održavanju odbrambene sposobnosti, počevši od obavljanja zadataka podrške, kao što su razvoj i održavanje infrastrukture, pružanje zdravstvenih usluga itd., pa sve do pratećih zadataka održavanja borbene gotovosti, poput snabdevanja borbenih aviona gorivom, pružanja podrške razmeštenim vojnim snagama itd. Procenjivanje treba da bude sastavni deo izveštavanja o strategiji odbrane ili sličnih procesa.
- Treba redovno procenjivati efikasnosti sektora odbrane prilikom održavanja odbrambene sposobnosti alternativnim metodama nabavljanja potrebnih resursa, kao što su angažovanje spoljnih resursa (*outsourcing*) ili sklapanje javno-privatnih partnerstva. Pri tom, treba uzeti u obzir i određene troškove, ali i potrebu vlade da poslovi budu kvalitetno, pouzdano i održivo obavljeni.
- Potrebno je uspostaviti jasna i efikasna pravna i ekonomska pravila, te odredbe u vezi sa angažovanjem spoljnih resursa, privatizacijom i sklapanjem JPP-a.

Antrfile 9.9. Transparentnost sklapanja javno-privatnih partnerstava

Kanadski savet za javno-privatna partnerstva (The Canadian Council for Public-Private Partnerships <<http://www.pppcouncil.ca>>) osnovan je 1993. godine. Finasira se od sponzorstva svojih članova, a čine je predstavnici javnog i privatnog sektora. Kao zagovornik koncepta javno-privatnog partnerstva (JPP), Savet sprovodi istraživanja, objavljuje nalaze istraživanja, organizuje forume, sponzoriše godišnju konferenciju o temama koje se odnose na JPP (lokalna i međunarodna), te nagrađuje uspešna javno-privatna partnerstva posredstvom Nacionalnog programa nagrada.

S obzirom na svoj nacionalni autoritet, Savet podržava političare i donosiocce odluka prilikom iznalaženja mogućnosti za uspostavljanje i razvijanje partnerstava sa firmama iz privatnog sektora. Savet, takođe, nastoji da stvori prilike za saradnju privatnog sektora sa državnim organima na javno-privatnim projektima, koji mogu obuhvatati razne aktivnosti, počev od sklapanja jednostavnih ugovornih odnosa, pa do sprovođenja punih privatizacija.

Pored toga što podržava JPP i pruža relevantne informacije, Savet podržava uspostavljanje dijaloga između donosilaca odluka iz oba sektora o finansiranju i pružanju javnih usluga, edukuje širu javnost, sprovodi objektivne analize ključnih pitanja koja utiču na efikasnost ovih partnerstava i objavljuje rezultate svojih analiza, studije slučaja, smernice, ankete i praksu na nacionalnom nivou, koji su u vezi sa javno-privatnim partnerstvima.

Kada je reč o merama za postizanje transparentnosti, Savet omogućava slobodan pristup bazi podataka o JPP projektima pod nazivom „Pretraživač JPP projekata” (PPP Project Tracker <www.pppcouncil.ca/resources_project_tracker.asp>). Ova baza podataka sadrži informacije o projektima koji su još u fazi predloga i nacрта, o nedavno sprovedenim projektima, kao i o ukinutim projektima. O tekućim projektima široj javnosti dostupne su sledeće informacije: naziv projekta, ukupni troškovi realizacije, kratak opis projekta, model javno-privatnog partnerstva koji je primenjen, trajanje projekta, trenutna i naredna faza realizacije projekta, elektronska adresa na kojoj se mogu naći dodatne informacije i osobe za kontakt.

Kanadski ministar odbrane je u maju 2009. godine saopštio da će jedan važan projekat izgradnje bezbednosne infrastrukture biti sproveden kao javno-privatno partnerstvo. Iako će ponuđači morati da prođu bezbednosnu kontrolu, oglas o ovoj javnoj nabavci objavljen je na internet-stranici Saveta.

Za dodatne informacije o modelima JPP-a videti: <http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp>.

- Potrebno je obezbediti efikasno i transparentno funkcionisanje zakonodavnih, sudskih i birokratskih struktura, kao i funkcionisanje interne i eksterne revizije, parlamentarnog nadzora i slobodnog pristupa informacijama (uz poštovanje poverljivosti određenih informacija).